

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/DS87/15
WT/DS110/14
23 de mayo de 2000
(00-2075)

CHILE - IMPUESTOS A LAS BEBIDAS ALCOHÓLICAS

*Arbitraje de conformidad con el párrafo 3 c) del
artículo 21 del Entendimiento relativo a las
normas y procedimientos por los que
se rige la solución de diferencias*

Laudo del Árbitro
Florentino Feliciano

I. Remisión al arbitraje

1. El 12 de enero de 2000, el Órgano de Solución de Diferencias (el "OSD") adoptó el informe del Órgano de Apelación¹ y el informe del Grupo Especial², modificado por el informe del Órgano de Apelación, en el asunto *Chile - Impuestos a las bebidas alcohólicas* ("*Chile - Bebidas alcohólicas*"). El 1º de febrero de 2000, Chile informó al OSD, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 21 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* (el "ESD"), que aplicaría las recomendaciones y resoluciones del OSD en esta diferencia pero que solicitaría un "plazo prudencial" para hacerlo, de conformidad con lo previsto en el párrafo 3 del artículo 21 del ESD.

2. Las consultas entre Chile y las Comunidades Europeas con respecto a la duración del plazo prudencial para la aplicación tuvieron lugar en Ginebra el 22 de febrero de 2000, y posteriormente mediante conferencia telefónica, pero no dieron lugar a un acuerdo.

3. Mediante carta conjunta de 27 de marzo de 2000, Chile y las Comunidades Europeas notificaron al OSD que habían acordado que la duración del plazo prudencial para la aplicación debería determinarse mediante arbitraje vinculante, conforme a los términos del párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD, y que yo debería actuar como árbitro. Las partes también indicaron en esa carta que habían acordado prorrogar el plazo para el procedimiento de arbitraje, fijado en 90 días por el párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD, por otros 51 días, es decir hasta el 31 de mayo de 2000. A pesar de esta prórroga del plazo para el procedimiento de arbitraje, las partes declararon que el laudo arbitral debía considerarse un laudo pronunciado en virtud del párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD. Mi aceptación de esta designación como árbitro fue transmitida a las partes mediante carta de 28 de marzo de 2000.

4. El 10 de abril de 2000 se recibieron comunicaciones escritas de Chile y las Comunidades Europeas, y la audiencia se celebró el 25 de abril de 2000.

¹ WT/DS87/AB/R, WT/DS110/AB/R.

² WT/DS87/R, WT/DS110/R.

II. Argumentos de las partes

A. Chile

5. Chile comienza su comunicación indicando que, en virtud de la Constitución Política de la República de Chile (la "Constitución"), las materias relativas a los tributos deben regirse por las leyes adoptadas por el Congreso Nacional de Chile.³ La Constitución también consagra el "principio de legalidad tributaria", que requiere "la igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley".⁴ La aplicación de las recomendaciones y resoluciones del OSD solamente puede efectuarse mediante la adopción de una ley que modifique el Impuesto Adicional a las Bebidas Alcohólicas (el "ILA") por el Congreso Nacional. La aplicación no puede ser llevada a cabo, mediante el ejercicio de facultades delegadas, por el Poder Ejecutivo del Gobierno chileno.

6. Chile analiza detalladamente el proceso legislativo que deberá seguirse para la promulgación de una ley destinada a aplicar las recomendaciones y resoluciones del OSD en este asunto.

7. El proceso legislativo comprende una etapa "prelegislativa" que no está regulada por ningún texto constitucional ni legal. Esta etapa requiere un análisis técnico, político y jurídico del proyecto de ley propuesto. Una Comisión Interministerial, integrada por representantes de los Ministerios de Hacienda, Economía y Relaciones Exteriores, está examinando actualmente las cuestiones relativas a la aplicación y presentará un proyecto de ley para que lo examine el Presidente de la República. Tras una breve interrupción, la Comisión continuó su labor después de las elecciones nacionales que tuvieron lugar el 11 de marzo de 2000 y del cambio de Gobierno en Chile. La labor de la Comisión podría llevar unas semanas más.

8. Las etapas formales del proceso legislativo son las siguientes: inicio, discusión, aprobación, sanción, promulgación y publicación. En materia tributaria, corresponde al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley⁵, y es el Presidente quien debe presentar el proyecto a la Cámara de Diputados del Congreso Nacional.⁶

³ Artículos 19 y 60, N° 2, de la Constitución; la traducción al inglés figura en *Constitutions of the Countries of the World*, Blaustein and Flanz (eds.) (Oceana Publications, 1991), con suplemento de 1997.

⁴ Comunicación de Chile, párrafo 7, donde cita el artículo 19, N° 20, de la Constitución.

⁵ Artículo 62, N° 1, de la Constitución.

⁶ Artículo 62 de la Constitución.

9. Cuando se propone un proyecto de ley en materia tributaria, se envía, tras determinadas formalidades preliminares, a una Comisión permanente de la Cámara de Diputados, en este caso la Comisión de Hacienda, a fin de que examine las características generales del proyecto.⁷ La Cámara de Diputados puede, en ejercicio de facultades discrecionales, encargar el examen del proyecto a más de una Comisión permanente, a dos o más Comisiones unidas, o nombrar Comisiones especiales.⁸ Las comisiones podrán aprobar o rechazar el proyecto o introducir modificaciones en el mismo.

10. El proyecto de ley destinado a modificar el ILA podría ser tratado por las siguientes Comisiones: de Hacienda (por tratarse de un impuesto que incide en la recaudación fiscal); de Relaciones Exteriores (por tratarse de una materia relacionada con el cumplimiento de un tratado internacional); de Agricultura (por tratarse de una materia que incide en la producción agrícola); de Economía (por tratarse de una cuestión que afecta al sector industrial) y de Salud (por tratarse de la regulación de un producto, el alcohol, que incide en la salud pública).

11. Las Comisiones informan de sus conclusiones a la Cámara de Diputados. La Cámara de Diputados discute entonces el proyecto en sus aspectos generales y vota si, en principio, lo aprueba o lo rechaza. Esto se conoce como "discusión general". Si se aprueba el proyecto en general, se remite a la Comisión o Comisiones para que se proceda al estudio de los aspectos particulares, esto es, cada una de las disposiciones que lo conforman. Después del examen en las Comisiones, la Cámara de Diputados procede a la "discusión particular" del proyecto. Esta Cámara podrá aprobar algunas modificaciones del texto del proyecto y también podrá devolverlo a la Comisión o a las Comisiones para que continúen su estudio y presenten un segundo informe.

12. Si un proyecto es aprobado por la Cámara de Diputados, pasa al Senado, que actúa como "Cámara Revisora", y que procede de la misma forma que la Cámara de Diputados. Aprobado un proyecto por ambas Cámaras, es remitido al Presidente de la República, para su aprobación (o rechazo). Si el Presidente de la República rechaza el proyecto, lo devuelve al Congreso Nacional con las observaciones pertinentes, dentro del término de 30 días. El Congreso Nacional podrá entonces aprobar las observaciones o, por mayoría especial, desechar todas o algunas de ellas. También podrá rechazar el proyecto en su totalidad. En caso de que sea aprobado, el proyecto vuelve al Presidente de la República para su promulgación.⁹

⁷ Artículos 17 y 21 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (la "Ley Orgánica").

⁸ Artículo 18 de la Ley Orgánica.

⁹ Artículo 70 de la Constitución.

13. El Presidente aprueba un proyecto, en su calidad de autoridad co-legisladora, mediante la sanción. Sin embargo, si el Presidente no anuncia la decisión de aprobarlo dentro de 30 días, se considera que lo ha aprobado. La siguiente etapa es la promulgación. Un decreto promulgatorio, emitido por el Presidente, certifica la existencia y el texto definitivo de la nueva ley. La promulgación se efectúa dentro del plazo fijado por la Constitución.¹⁰

14. El decreto de promulgación de la nueva ley se despacha para su tramitación a la Contraloría General de la República, la que registra la ley y toma razón del decreto. No se ha fijado ningún plazo para este proceso. El acto de registro por parte de la Contraloría General constituye un control de legalidad y constitucionalidad del decreto promulgatorio.

15. La publicación perfecciona la ley, poniéndola en vigor. La publicación debe realizarse en el Diario Oficial dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que quede totalmente tramitado el decreto promulgatorio. La fecha de la ley es la fecha de su publicación, sin perjuicio de que en la misma ley se establezca una regla diferente sobre la fecha en que haya de entrar en vigor.¹¹

16. La "urgencia" es el mecanismo mediante el cual el Presidente de la República, en su carácter de co-legislador, establece las prioridades de la agenda legislativa del Congreso Nacional e impulsa el avance de la tramitación de un proyecto de ley. En virtud del artículo 71 de la Constitución, el Presidente podrá solicitar al Congreso Nacional que se pronuncie con respecto a un proyecto de ley dentro de un lapso limitado. Las normas pormenorizadas que regulan la aplicación del procedimiento de urgencia figuran en la Ley Orgánica. En virtud de estas disposiciones, existen tres distintos procedimientos de urgencia. En el procedimiento de "simple urgencia", la Cámara del Congreso requerida deberá discutir y votar el proyecto en un plazo de 30 días; en el procedimiento de "suma urgencia" el plazo es de 10 días, y en el procedimiento de "discusión inmediata" el plazo es de 3 días.¹² El Presidente determina, en ejercicio de sus facultades discrecionales, cuál de los tres procedimientos invocará. Podrá requerirse el procedimiento de urgencia en una o en todas las etapas del proceso legislativo. Sin embargo, la Cámara de Diputados o el Senado pueden, y a menudo lo hacen, desestimar el plazo de urgencia.

17. Chile señala que considerando 38 proyectos de ley relevantes sobre diversas materias, y que fueron aprobados por el Congreso Nacional durante el pasado decenio, es posible apreciar una

¹⁰ Artículos 69, 70 y 72 de la Constitución.

¹¹ Artículos 7 y 8 del Código Civil.

¹² Artículo 27 de la Ley Orgánica.

considerable divergencia en los tiempos de tramitación parlamentaria, que varían entre un mínimo de 3 meses y un máximo de 97 meses. La duración promedio del trámite para estos proyectos fue de 33 meses. Chile añade que, en cualquier etapa del proceso legislativo, un proyecto de ley puede ser impugnado ante el Tribunal Constitucional. Durante la impugnación, el proyecto no puede convertirse en ley.

18. Habiendo examinado su procedimiento legislativo nacional, Chile destaca ciertas particulares "circunstancias del caso" que estima pertinentes, conforme al párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD, para determinar el plazo prudencial para la aplicación. En primer lugar, Chile rechaza el argumento de que el "pronto cumplimiento", requerido por el ESD, signifique que el Miembro que debe aplicar la recomendación deba emplear un procedimiento extraordinario, tal como el procedimiento de urgencia, en lugar de su procedimiento legislativo habitual. La razonabilidad del plazo no puede ser determinada teniendo exclusivamente en cuenta los intereses de la parte reclamante, dado que el ESD también ha sido concebido para permitir que el Miembro afectado cuente con un tiempo que le permita llevar a efecto la aplicación dentro de los cauces jurídicos internos en que objetivamente pueda cumplir.

19. Chile se remite a la declaración del árbitro en el asunto *Corea - Impuestos a las bebidas alcohólicas* ("*Corea - Bebidas alcohólicas*") en el sentido de que "aunque el plazo prudencial debe ser el plazo más breve posible, en el marco del ordenamiento jurídico del Miembro, para aplicar las recomendaciones y resoluciones del OSD, ello, en mi opinión, no obliga a un Miembro a recurrir en todos los casos a un procedimiento legislativo *extraordinario* en vez de seguir el procedimiento legislativo *normal* ...".¹³ Además, Chile recuerda que la elección de la forma de la aplicación corresponde al Miembro que ha de proceder a ella.

20. Chile también señala que, en virtud del párrafo 2 del artículo 21 del ESD, "[s]e prestará especial atención a las cuestiones que afecten a los intereses de los países en desarrollo Miembros ...". Esta disposición constituye un mandato a la "consideración", como un elemento dentro del principio del pronto cumplimiento, de la realidad interna del país en desarrollo Miembro. Al intentar excluir las consecuencias políticas, económicas y sociales de la aplicación, las Comunidades Europeas pasan por alto la importancia del párrafo 2 del artículo 21. Chile, por otra parte, cree que deben tenerse en cuenta los intereses específicos del país en desarrollo Miembro de que se trate.

¹³ Laudo del árbitro de conformidad con el párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD, *Corea - Bebidas alcohólicas*, WT/DS75/16, WT/DS84/14, 4 de junio de 1992, párrafo 42.

21. A ese efecto, Chile subraya la sensibilidad política que caracteriza a la adecuación legal que requiere la aplicación en el presente caso. La nueva ley afectará a la recaudación fiscal, la salud pública y la situación social y económica de los productores de pisco. La opinión pública, y algunos parlamentarios, consideran que el sector del pisco ya ha experimentado un ajuste considerable cuando se promulgó la ley del ILA, y les resulta difícil comprender por qué dicho sector debería hacer ajustes adicionales, especialmente teniendo en cuenta su gran importancia para la economía de las regiones productoras de pisco. La medida que se adopte para la aplicación probablemente también resultará en una disminución del impuesto que grava el whisky, bebida que es considerada por la opinión pública como un producto suntuario y que no genera empleos directos en Chile. Por otra parte, la discusión parlamentaria sobre la ley destinada a la aplicación se centrará también en los efectos que tienen sobre la salud el alcohol y el consumo excesivo de alcohol, que constituyen un problema en Chile. Cualquier reducción de los tipos impositivos aplicables al alcohol podrá, por consiguiente, dar lugar a cuestionamiento.

22. Estas consideraciones revelan la complejidad y sensibilidad política del proceso de aplicación e indican que tendrá que dedicarse al proceso legislativo un período considerable de tiempo. No se trata simplemente de asignar la máxima urgencia posible a la tramitación legislativa del proyecto de ley. En vista de esto, Chile considera que el plazo prudencial mínimo necesario para efectuar la aplicación es de 18 meses.

B. *Comunidades Europeas*

23. Las Comunidades Europeas recuerdan que, conforme al párrafo 3 del artículo 21 del ESD, un Miembro debería cumplir inmediatamente las resoluciones y recomendaciones del OSD. En virtud de la misma disposición, solamente en caso de que ello no sea factible se concede al Miembro afectado un plazo prudencial para la aplicación. En virtud del párrafo 3 c) del artículo 21, la referencia a 15 meses es una "directriz" para el árbitro en la determinación de la duración del plazo prudencial. No es un derecho. Como lo aclaró el árbitro en el asunto *CE - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (Hormonas)* ("*Comunidades Europeas - Hormonas*")¹⁴, y lo reiteró en el asunto *Indonesia - Determinadas medidas que afectan a la industria del automóvil* ("*Indonesia - Industria del automóvil*")¹⁵, en *Australia - Medidas que afectan a la importación de salmón* ("*Australia -*

¹⁴ Laudo del árbitro de conformidad con el párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD, WT/DS26/15, WT/DS48/13, 29 de mayo de 1998, párrafo 26.

¹⁵ Laudo del árbitro de conformidad con el párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD, WT/DS54/15, WT/DS55/14, WT/DS59/13, WT/DS64/12, 7 de diciembre de 1998, párrafo 22.

Salmón)¹⁶ y en *Corea - Bebidas alcohólicas*¹⁷, "el plazo prudencial debe ser el plazo más breve posible, en el marco del ordenamiento jurídico del Miembro, para aplicar las recomendaciones y resoluciones del OSD" (itálicas añadidas).

24. Al determinar lo que es "razonablemente factible", el árbitro sólo debería tener en cuenta:

- la naturaleza de las medidas de aplicación necesarias (por ejemplo si se requieren medidas legislativas o simplemente administrativas);
- el procedimiento que debe seguirse, de conformidad con el ordenamiento jurídico interno del Miembro afectado, para adoptar ese tipo de medida; y
- el grado de complejidad de las medidas que han de adoptarse, que resulta en particular del contenido de esas medidas.

25. Las consecuencias políticas, económicas o sociales de las medidas de aplicación no son, por sí solas, factores pertinentes que el árbitro pueda tener en cuenta al fijar la duración del plazo prudencial. Como afirmó el árbitro en el asunto *Indonesia - Industria del automóvil*, la necesidad de introducir en una rama de producción reajustes estructurales a fin de que pueda hacer frente a la competencia de las importaciones no constituye una "circunstancia del caso" que pueda tenerse en cuenta al determinar el plazo prudencial de conformidad con el párrafo 3 c) del artículo 21.¹⁸

26. Las Comunidades Europeas observan que la medida en cuestión en el asunto *Chile - Bebidas alcohólicas*, el ILA, constituye una ley adoptada por el Congreso Nacional de Chile.¹⁹ Chile ha indicado que en este caso la aplicación de las recomendaciones y resoluciones del OSD exigirá la modificación de esa ley lo que, a su vez, implicará la promulgación por el Congreso Nacional de una nueva ley.

27. Las Comunidades Europeas resumen el proceso legislativo chileno reiterando gran parte de lo declarado por Chile. También recuerdan que el Congreso Nacional se reúne en legislatura ordinaria

¹⁶ Laudo del árbitro de conformidad con el párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD, WT/DS18/9, 23 de febrero de 1999, párrafo 38.

¹⁷ *Supra*, nota 13, párrafos 36 y 37.

¹⁸ *Supra*, nota 15, párrafo 23.

¹⁹ El ILA inicial fue introducido mediante Decreto Ley N° 825/1974. El ILA fue modificado en 1997 mediante Ley N° 19.534. Fue este sistema tributario modificado el objeto de las recomendaciones y resoluciones del OSD en el asunto *Chile - Bebidas alcohólicas*.

entre el 21 de mayo y el 18 de septiembre. Las Comunidades Europeas señalan que, además de sus sesiones ordinarias, el Congreso Nacional puede ser convocado por el Presidente de la República, o autoconvocarse, a legislatura extraordinaria.²⁰ Las Comunidades Europeas dan a entender que en Chile se convoca "regularmente" a legislatura extraordinaria.²¹

28. Las Comunidades Europeas sostienen que, en la práctica, todo el proceso legislativo, desde el momento en que el Presidente de la República envía un proyecto de ley al Congreso Nacional, lleva, por lo general, de dos a cinco meses.

29. Las Comunidades Europeas añaden también que en caso de urgencia pueden adoptarse leyes sobre cualquier materia dentro de un período mucho más breve, aplicando los procedimientos de urgencia especiales descritos en la Constitución y en la Ley Orgánica. Sostienen que, si se aplican dichos procedimientos de urgencia, puede adoptarse un proyecto de ley dentro de un mes o incluso menos. Según las Comunidades Europeas, en Chile se ha utilizado "regularmente" el procedimiento urgente para la legislación tributaria.²²

30. Las Comunidades Europeas alegan que la aprobación de algunas modificaciones legislativas anteriores, incluso de leyes tributarias, a menudo se ha llevado a cabo en no más de unos pocos meses, y las modificaciones han tenido efecto inmediatamente. Por ejemplo, según las Comunidades Europeas, en el marco de un procedimiento no urgente, la promulgación de la Ley N° 19.633/1999, que puso en práctica una disminución del impuesto aplicable a los automóviles de lujo, llevó solamente dos meses y medio. Otro ejemplo lo ofrece la Ley N° 19.642/1999, sobre la concesión del carácter de "exportador" a las empresas que explotan puertos de uso público, que llevó cuatro meses y medio.

31. Incluso la modificación más reciente del propio ILA, que dio lugar a la medida en cuestión en el asunto *Chile - Bebidas alcohólicas*, no llevó más de seis meses desde el momento en que fue propuesta por el Presidente hasta su promulgación; y entró en vigor sólo un mes después. Las Comunidades Europeas ponen de relieve que esta modificación entrañaba la introducción de un sistema tributario completamente nuevo para las bebidas espirituosas destiladas y exigía una cuidadosa consideración y explicación de sus repercusiones económicas.

²⁰ Artículo 52 de la Constitución.

²¹ Comunicación de las Comunidades Europeas, párrafo 23.

²² Comunicación de las Comunidades Europeas, párrafo 29.

32. Sobre la base de estos antecedentes, las Comunidades Europeas sostienen que en la actual diferencia el procedimiento de aplicación de las resoluciones y recomendaciones del OSD puede ser ultimado en unos "pocos meses" y, por lo tanto, en un plazo "muy inferior" al que Chile solicita.²³ La legislación necesaria podría ser introducida en la legislatura extraordinaria del Congreso Nacional. No obstante, incluso si se esperara hasta la próxima legislatura ordinaria, el "18 de mayo de 2000", la nueva ley podría ser promulgada para la clausura de esa legislatura, el "21 de septiembre de 2000"²⁴, es decir, solamente ocho meses después de la fecha de la adopción. Las Comunidades Europeas observan, además, que el "plazo más breve posible en el marco del ordenamiento jurídico" de Chile requeriría el recurso a procedimientos de urgencia, como se ha hecho en el caso de otras leyes en materia tributaria.

33. Las Comunidades Europeas sugieren que la forma de aplicación prevista, descrita en las consultas con Chile, mantendrá probablemente la base impositiva *ad valorem* existente. Por lo tanto, la modificación tendrá un carácter fundamentalmente técnico y no requerirá "ningún tiempo considerable".²⁵

34. Por estos motivos, las Comunidades Europeas piden al árbitro que determine que el plazo prudencial para que Chile aplique las recomendaciones y resoluciones del OSD sea, como máximo, de ocho meses y nueve días²⁶ contados a partir de la fecha de adopción de los informes del Órgano de Apelación y del Grupo Especial por el OSD.

III. Plazo prudencial

35. La única cuestión que se ha de resolver en el presente arbitraje es la siguiente: cuál es "el plazo prudencial", en el sentido del párrafo 3 del artículo 21 del ESD, para la aplicación de las recomendaciones y resoluciones del OSD en el asunto *Chile - Bebidas alcohólicas*.

36. Ninguna de las partes en este arbitraje objeta que "la aplicación" en el asunto *Chile - Bebidas alcohólicas* entraña la modificación del ILA para hacerlo compatible con el párrafo 2 del artículo III del *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994* (el "GATT de 1994"). Habida

²³ Comunicación de las Comunidades Europeas, párrafo 43.

²⁴ *Ibid.*, párrafos 44 y 45.

²⁵ *Ibid.*, párrafo 47.

²⁶ En la audiencia celebrada el 25 de abril de 2000, las Comunidades Europeas declararon que concederían otros nueve días a Chile, es decir que el plazo prudencial debería expirar el 30 de septiembre de 2000.

cuenta de los requisitos establecidos en la Constitución y la legislación de Chile se requiere la promulgación por el Congreso Nacional de Chile de una ley modificatoria; la modificación requerida no puede ser efectuada en la esfera ejecutiva ni administrativa. Por consiguiente, la cuestión que ha de resolverse se traduce en determinar cuál es "el plazo prudencial" para promulgar y poner en vigor una ley modificatoria que ponga al ILA existente en conformidad con el GATT de 1994.

A. *Consideraciones generales*

37. Siempre es conveniente recordar la prescripción básica del párrafo 1 del artículo 21 del ESD en el sentido de que "[p]ara asegurar la eficaz solución de las diferencias en beneficio de todos los Miembros, es esencial el '*pronto cumplimiento*' de las recomendaciones o resoluciones del OSD". Dos párrafos después, en el párrafo 3 del mismo artículo, se reconoce que exigir al Miembro afectado "*cumplir inmediatamente*" las recomendaciones y resoluciones del OSD puede, en algunas situaciones, no ser "*factible*". En ese caso, el Miembro afectado "dispondrá de un plazo prudencial para hacerlo".

38. El ESD subrayó claramente el interés sistémico de todos los Miembros de la OMC en que el Miembro afectado cumpla "inmediatamente" las recomendaciones y resoluciones del OSD. De la lectura conjunta de los párrafos 1 y 3 del artículo 21 se deduce que el "pronto" cumplimiento es, en principio, el cumplimiento "inmediato". Al mismo tiempo, sin embargo, en caso de que el cumplimiento "inmediato" no sea "factible" -cabe señalar que el ESD no utiliza el término "imposible", que es mucho más estricto- el Miembro afectado adquiere el derecho a un "plazo prudencial" para ponerse en una situación de conformidad con las obligaciones que le corresponden en el marco de la OMC. Evidentemente, se ha introducido determinado elemento de flexibilidad temporal en el concepto de cumplimiento de las recomendaciones y resoluciones del OSD. Ese elemento parece esencial para que el "pronto" cumplimiento, en un mundo de Estados soberanos, sea un concepto equilibrado y objetivo.

39. El concepto de razonabilidad, que está, por supuesto, incorporado a la idea de "plazo prudencial" para la aplicación, implica intrínsecamente la necesidad de tener en cuenta las circunstancias pertinentes. En algunos casos puede tratarse de una sola circunstancia o de unas pocas, pero en otros las circunstancias pueden ser múltiples. La determinación de un "plazo prudencial" no se lleva a cabo, en principio, en forma adecuada asignando una importancia decisiva o exclusiva a un único factor, ni siquiera a unos pocos factores *a priori*, y absteniéndose de considerar cualquier otro por no pertinente. Por lo tanto, el plazo más breve *teóricamente* posible para completar el proceso legislativo, aun suponiendo que el proyecto goce de la mayoría parlamentaria necesaria desde el

principio y no sea nunca objeto de una seria confrontación, no constituye el *único* criterio que yo debería tener en cuenta para determinar el plazo prudencial. Lo que establece el párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD no es una orden rígida, en el sentido de que el plazo prudencial no debe ser superior a 15 meses a partir de la fecha de adopción por el OSD de los informes pertinentes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación, sino una "*directriz*". El párrafo 3 c) del artículo 21 prevé evidentemente un enfoque específico para cada caso y autoriza la consideración de las "circunstancias del caso", que pueden justificar un plazo más largo o más corto.

40. Al determinar la duración del plazo prudencial merecen también considerarse las disposiciones del artículo 22 del ESD. En virtud del párrafo 1 de dicho artículo, aunque haya transcurrido un "plazo prudencial" sin que se hayan cumplido las recomendaciones y resoluciones del OSD, *ni* la compensación *ni* la suspensión de concesiones u otras obligaciones "son preferibles a la aplicación plena", que ponga la medida de que se trate en conformidad con las obligaciones contraídas en la OMC. Por lo tanto, al fijar el plazo prudencial, deberé tener en cuenta el hecho de que se "prefiere" la aplicación plena y eficaz.

B. *Circunstancias del caso*

41. Paso a examinar las "circunstancias del caso" que una parte o la otra han presentado como pertinentes para determinar un "plazo prudencial" para cumplir las recomendaciones y resoluciones del OSD. Dado que en este caso el cumplimiento significa la *adopción de una ley* que modifique en forma adecuada el ILA, la referencia que se hace es a las circunstancias que racionalmente influyen en el tiempo necesario para la *promulgación* de esa ley. En su comunicación escrita, las Comunidades Europeas habían alegado que Chile no estaba facultado a incorporar en la idea de plazo prudencial para cumplir las recomendaciones y resoluciones el tiempo necesario para introducir un reajuste estructural en la rama de producción chilena de pisco. En la audiencia, Chile aclaró que *no* estaba pidiendo tiempo para que su industria pisquera se adaptara a los requisitos de un sistema tributario compatible con la OMC antes de promulgar la legislación modificatoria necesaria. Por lo tanto, no es necesario seguir examinando el argumento de las Comunidades Europeas salvo para señalar que el tiempo que una industria nacional puede necesitar para adaptarse a nuevos tipos impositivos no guarda relación, en sí mismo, con el tiempo necesario o adecuado *para la promulgación de la legislación modificatoria necesaria* en este caso concreto.

42. Al sostener que ocho meses y nueve días contados a partir del 12 de enero de 2000 constituyen un "plazo prudencial" para que Chile aplique las recomendaciones y resoluciones del OSD, las Comunidades Europeas alegan que el proyecto modificatorio podría ser introducido por

el Presidente de Chile convocando a una legislatura extraordinaria del Congreso Nacional para tramitar específicamente ese proyecto y tal vez otros proyectos de ley. Las Comunidades Europeas también sugieren que el Presidente podría recurrir a los procedimientos de urgencia previstos en la Constitución. Sin embargo, considero que el Miembro afectado tiene la prerrogativa y la responsabilidad soberanas de determinar por sí solo el método más apropiado, y probablemente más eficaz, de aplicar las recomendaciones y resoluciones del OSD asegurando la aprobación de la ley modificatoria. La elección de las medidas concretas para tramitar la promulgación de una nueva ley, así como la fijación de los plazos de esas medidas, corresponde al Miembro afectado. Chile se ocupará de que tenga lugar la promulgación *satisfactoria* de la ley que modificará el ILA existente, habida cuenta de las estructuras objetivas, las normas constitucionales y las prácticas que constituyen efectivamente el proceso legislativo de varias etapas vigente en Chile.

43. Tal vez sea conveniente señalar dos aspectos del proceso legislativo chileno. Uno es el conjunto de prácticas denominadas la etapa "prelegislativa" del proceso de elaboración de las leyes en Chile, durante la cual se desarrolla y propone un plan tributario específico revisado sobre la base de consultas y de evaluaciones técnicas. Estas consultas incluirán debates encaminados a crear y organizar el amplio apoyo necesario para la adopción del proyecto de ley propuesto por ambas Cámaras del Congreso Nacional. La duración de esta etapa "prelegislativa" puede diferir según el proyecto; la legislación no establece ningún plazo máximo pero evidentemente se trata de una etapa importante cuando el éxito del esfuerzo legislativo también lo es. El otro aspecto es la ausencia de plazos en la Constitución para iniciar y completar cada etapa del proceso legislativo, *con anterioridad* al momento en que el proyecto se remite al Presidente (como la autoridad co-legisladora) para su aprobación y promulgación. Solamente la aprobación (o desaprobación) y promulgación presidenciales de la ley aprobada están sujetas a plazos máximos prescritos por la Constitución.

44. Chile también se ha referido al párrafo 2 del artículo 21, en el que el ESD, inmediatamente después de subrayar que el "pronto cumplimiento" de las recomendaciones y resoluciones del OSD es esencial para el sistema de solución de diferencias de la OMC, dispone lo siguiente:

Se prestará especial atención a las cuestiones que afecten a los intereses de los países en desarrollo Miembros con respecto a las medidas que hayan sido objeto de solución de diferencias.

Chile ha sostenido que deben tenerse en cuenta los intereses específicos de Chile en su carácter de país en desarrollo Miembro cuya medida ha sido objeto del procedimiento de solución de diferencias. Sin embargo, Chile no ha sido ni muy específico ni muy concreto con respecto a sus intereses particulares como país en desarrollo Miembro ni sobre la forma en que esos intereses podrían

efectivamente influir en la duración del "plazo prudencial" para promulgar la legislación modificatoria necesaria.

45. No es necesario suponer que la aplicación del párrafo 2 del artículo 21 dará lugar fundamentalmente a la aplicación de "criterios" para la determinación del "plazo prudencial" -en el sentido de los *tipos* de consideraciones que pueden tenerse en cuenta- "cualitativamente" diferentes para los países desarrollados Miembros y para los países en desarrollo Miembros. No creo que Chile esté formulando tal hipótesis. Sin embargo, el párrafo 2 del artículo 21, aunque esté expresado en términos bastante generales, no ha de pasarse simplemente por alto, porque es una disposición que se encuentra en el ESD. Conforme a mi interpretación, el párrafo 2 del artículo 21, independientemente de los otros significados que pueda tener, cumple la función de exigir al árbitro que actúa en virtud del párrafo 3 c) del mismo artículo, entre otras cosas, que tenga presentes en general las grandes dificultades que puede enfrentar un país en desarrollo Miembro, en determinado caso, cuando procede a aplicar las recomendaciones y resoluciones del OSD.

IV. El laudo

46. Habida cuenta de, entre otras cosas, las comunicaciones escritas y orales de ambas partes, las consideraciones generales y particulares indicadas *supra*, y las circunstancias que constituyen el presente caso, determino que el plazo prudencial para que Chile aplique las recomendaciones y resoluciones adoptadas por el OSD en el asunto *Chile - Bebidas alcohólicas*, mediante la promulgación y puesta en vigor de una ley que modifique en forma adecuada su ILA, será de no más de 14 meses y 9 días contados a partir del 12 de enero de 2000, es decir, hasta el 21 de marzo de 2001.

Firmado en el original, en Ginebra, el decimonoveno día de mayo de 2000 por:

Florentino Feliciano
Árbitro